

DIREKTE BÜRGERMEISTERWAHLEN –  
EIN BEITRAG ZUR DEMOKRATISIERUNG IN KOLUMBIEN?  
Matthias Webendörfer

Kolumbien gilt neben Venezuela und Costa Rica als eine der stabilsten Demokratien Lateinamerikas. Das Land weist eine hohe institutionelle Stabilität auf mit regelmäßig stattfindenden Wahlen und Regierungswechseln. Dennoch kann nicht von einer konsolidierten Demokratie gesprochen werden. Vielmehr ist die politische Realität durch einen hohen Grad an *faktischer Fragmentierung* der politischen Macht und Entinstitutionalisierung des politischen Prozesses geprägt. Zum einen bestehen klientelistisch stark verankerte lokale und regionale Machtzentren, die ihre Interessen direkt in der Exekutive der Zentralregierung oder über die Vermittlung der traditionellen Parteien zum Ausdruck bringen. Die Repräsentationsanforderungen vieler gesellschaftlicher Gruppen bleiben somit im Patronagesystem stecken oder werden von diesem ignoriert. Die Folge ist eine erhebliche Delegitimierung der demokratischen Institutionen. Zum anderen existieren mit Guerilla und Paramilitärs starke parastaatliche Kräfte, die ihre Interessen über eigene Kanäle unter Umgehung der bestehenden Institutionen artikulieren und das Gewaltmonopol des Staates untergraben.

Die zunehmende Entinstitutionalisierung des politischen Prozesses kann als Zeichen für die *Erblindung* der bestehenden politischen Institutionen gegenüber ihrer Umwelt interpretiert werden. Diese sind nicht mehr zur Aufnahme und Verarbeitung der Probleme einer veränderten Gesellschaft in der Lage (Sánchez/Murillo 1993: 102-105). Gerade der Mangel an institutionellen Formen der politischen Partizipation wird als eine zentrale Ursache für die Verbreitung der politischen Gewalt gesehen:

„Die Gewalt in Kolumbien ist [...] keine Abweichung von unserer Demokratie, sondern vielmehr gleichursprünglich mit dieser. Sie ist keine Abweichung, sie ist ihre Dynamik, die Form ihrer Entwicklung und ihres

Funktionierens. Im ausschließenden politischen Regime, das der kolumbianischen Demokratie eigen ist, ist der Akt der gesellschaftlichen und politischen Gewalt, um den Ausgeschlossenen den engen Raum der Repräsentation im Staat freizumachen, als Möglichkeit immer angelegt“ (Ramírez 1988: 373).<sup>1</sup>

In diesem Kontext können die direkten Bürgermeisterwahlen, die 1988 zum ersten Mal durchgeführt wurden, als der Versuch einer institutionellen Anpassung an veränderte Umweltbedingungen interpretiert werden. Die politischen Institutionen sollen damit gegenüber gesellschaftlichen Forderungen durchlässiger gemacht werden:

„Im internationalen Vergleich könnte man diese Reform als eine schüchterne und langsame Anpassung der institutionellen Ordnung interpretieren. In einem Land wie dem unseren aber, das so eingefleischt konservativ ist und sich so festkrallt an seinen alten politischen Gewohnheiten und Praktiken, beinhaltet sie ein Demokratisierungspotenzial von solchem Ausmaß, dass sie für viele bedrohlich und destabilisierend erscheint. Lediglich die Möglichkeit, dass damit der partizipativen Demokratie der Weg freigemacht wird, stellt die Grundlagen in Frage, auf denen das starre und enge politische kolumbianische Regime errichtet ist“ (Gaitán 1988: 95).

Man erhofft sich davon: a) eine Veränderung im Wahlverhalten und eine Abnahme der chronischen Wahlenthaltung, b) eine Ausweitung des Parteienspektrums durch das Aufkommen dritter politischer Kräfte neben den traditionellen Parteien, c) eine Zurückdrängung klientelistischer Formen der politischen Vermittlung, mit der Folge einer erhöhten Transparenz des politischen Prozesses und d) eine Reinstitutionalisierung gesellschaftlicher Konflikte und somit eine Abnahme der politischen Gewalt (Ochoa/Restrepo 1994: 133).

## 1. Wahlbeteiligung

Die Direktwahl lokaler Bürgermeister hat bisher 1988, 1990, 1992, 1994, 1997 und 2000 stattgefunden.

**Tabelle 1: Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene 1988-1994**

	1988	1990	1992	1994
Bürgermeister	67%	58%	42%	47,5%

Quelle: Heiek (1994: 67); Santana Rodríguez (1994b: 107)

<sup>1</sup> Alle Zitate aus spanischsprachiger Literatur sind meine Übersetzungen.

Die Wahlbeteiligung hat seit 1988 erheblich abgenommen. Dies wird teilweise auf Veränderungen in der Wahlgesetzgebung und Parteienfinanzierung zurückgeführt, die 1991 mit der neuen Verfassung in Kraft traten und die klientelistische Kontrolle des Wahlprozesses empfindlich einschränkten (Santana Rodríguez 1994a: 31-32). Viel wichtiger dürfte aber der Umstand sein, dass die mit der Reform auf lokaler Ebene geweckte „Revolution der Erwartungen“ (Gaitán/Moreno 1992: 48) enttäuscht worden ist. Die Anfangseuphorie ist somit einer starken Ernüchterung gewichen. Die Kommunalwahlen scheinen den Weg der Wahlen auf nationaler Ebene zu gehen, mit einer Beteiligung um die 45%.

## 2. Die Direktwahl lokaler Bürgermeister: Zurückdrängung des Zweiparteiensystems und das Aufkommen dritter politischer Kräfte?<sup>2</sup>

**Tabelle 2: Verteilung der Bürgermeisterposten nach Parteien 1988 - 1994**

	1988	1990	1992	1994
Liberale	446 (44%)	522 (51%)	389 (38%)	490 (48%)
Nuevo Liberalismo	8 (0,8%)	-	-	-
Social Conservador	413 (41%)	369 (36%)	273 (27%)	360 (35%)
Koalitionen	25 (2,5%)	24 (2,4%)	23 (2,2%)	28 (2,7%)
Andere (otros)	101 (10%)	81 (8%)	301 (29%)	136 (13%)
AD/M-19	-	1 (0,1%)	1 (0,1%)	3 (0,3%)
Unión Patriótica (UP)	16 (1,6%)	11 (1,1%)	12 (1,2%)	9 (0,9%)
Movimiento de Salvación Nacional	-	11 (1,1%)	13 (1,3%)	-
Ohne Information	-	-	13 (1,3%)	-
Total	1.009 (100%)	1.019 (100%)	1.025 (100%)	1.026 (100%)

Quelle: Santana Rodríguez (1994: 108) <sup>3</sup>

### 2.1 Die Kontinuität der traditionellen Parteien

Die traditionellen Parteien stellen in allen bisherigen Wahlgängen zwischen 75 und 87% der gewählten Bürgermeister und haben somit ihre zentrale Position in der Parteienlandschaft behaupten können. Dennoch ist diese Vorherrschaft einer zunehmenden Konkurrenz ausgesetzt. Dies zeigt sich zum einen am hohen Rotationsgrad zwischen den einzelnen

<sup>2</sup> Aus Platzgründen beschränkt sich die Analyse auf die traditionellen Parteien und jene Gruppen, auf die am meisten Hoffnungen im Hinblick auf eine Erneuerung der Parteienlandschaft gesetzt wurden: *Otros*, *UP* und *AD/M-19*.

<sup>3</sup> Die Anzahl der kolumbianischen Kommunen hat sich durch Neugründungen bisher kontinuierlich erhöht. 1995 gibt es 1.051 Kommunen (Kure 1995: 89).

politischen Kräften im Amt des Bürgermeisters (Gaitán/Moreno 1992: 100-102). Zum anderen am Aufkommen einer relativ großen Gruppe „ziviler“ Alternativen, denen es 1994 zum ersten Mal gelingt, ihre Beschränkung auf randständige Kommunen zu überwinden und in vielen Hauptstädten der *departamentos* und sogar in Bogotá den Bürgermeister zu stellen.

Die traditionellen Parteien haben auf diese neue Situation bisher mit sehr schüchternen Reformversuchen reagiert. So werden zum Beispiel in einigen Fällen die liberalen Bürgermeisterkandidaten nicht mehr durch internen Klüngel sondern öffentliche Vorwahlen (*consultas electorales*) bestimmt (Santana Rodríguez 1994: 33; 1994b: 108). Auf die neuen Gegebenheiten wird vor allem mit einer Verstärkung der Wahlmanipulation in Form von „organisiertem Wählertourismus“ reagiert (Herrera et al. 1994: 7), mit politischer Gewalt gegen verfeindete Fraktionen (Gilhodes 1933: 91-92) und dritte politische Kräfte sowie einer kosmetischen Anpassung an die veränderten Gegebenheiten in Form der einfachen Umbenennung in *otros*.

## 2.2 Die *otros*: Alter Wein in neuen Schläuchen?<sup>4</sup>

Die *otros* stellen hinter den traditionellen Parteien die mit Abstand größte Anzahl an Bürgermeistern. Die einzige Gemeinsamkeit aller dieser Gruppen besteht darin, dass sie in ihrer *Selbstbezeichnung* nicht mit den etablierten Parteien in Verbindung gebracht werden wollen. Pedro Santana unterscheidet drei Hauptgruppen (Santana Rodríguez 1994: 34):

Erstens handelt es sich um Bürgermeister der liberalen und konservativen Partei, die sich als unabhängige Kandidaten präsentieren, um ihre Wahlchancen zu erhöhen. Diese *otros* sind traditionelle Kräfte, die keine Veränderung oder Erneuerung der Parteienlandschaft anzeigen, sondern die Delegitimierung ihrer Partei durch einen Etikettenwechsel zu kompensieren versuchen. Sie werden nach wie vor von regionalen und lokalen Parteibossen bestimmt und sind ein Produkt klientelistischer Vermachtung. Die zweite Gruppe wird von „zivilen“ Bewegungen gebildet, die aus Koalitionen zwischen sozialen Basisbewegungen und Fraktionen der traditionellen oder linken Parteien hervorgehen. Die dritte Gruppe besteht schließlich aus Bürgermeistern, die direkt von zivilen Basisbewegungen nominiert werden und ohne den Rückgriff auf lokale Bündnisse auskommen.<sup>5</sup>

Trotz der starken Abnahme der gewonnenen Bürgermeisterposten im Jahre 1994 geht derjenige Teil der *otros* gestärkt aus den Wahlen hervor,

<sup>4</sup> Vgl. zum Folgenden v.a. Gaitán/Moreno (1992: 114-129).

<sup>5</sup> Eine Gewichtung dieser unterschiedlichen Gruppen ist aufgrund der mangelhaften Datenlage praktisch unmöglich. Zu einigen Beispielen vgl. Santana Rodríguez (1988).

der sich in expliziter Opposition zu den traditionellen Kräften formiert. Diesem Teil gelingt es, seine bisherige Beschränktheit auf kleine und randständige Gebiete zu überwinden und auch in großen urbanen Zentren zu siegen.<sup>6</sup> Für Santana Rodríguez ist diese Wahl deshalb Ausdruck einer zivilgesellschaftlichen Dynamik, die eine Restrukturierung der Parteienlandschaft anzeigen und zu einer Konsolidierung der *cívicos* als politischer Alternative beitragen soll (Santana Rodríguez 1994b: 113-114). Diese Interpretation scheint aber in hohem Maße idealisierend, denn viele von ihnen können nicht als dritte politische *Kräfte* im engeren Sinne bezeichnet werden.

Es handelt sich um Gruppen, die durch eine hohe Heterogenität sowie einen relativ geringen internen Organisationsgrad gekennzeichnet sind und sich häufig um einen charismatischen Führer gruppieren. Sie haben sich nur in sehr wenigen Fällen konsolidieren können (Gaitán/ Moreno 1992: 128). Ihre Triumphe sind häufig der Ausdruck einer konjunkturell geprägten Stimmungslage unter der Wählerschaft und nicht einer strukturierten und zivilgesellschaftlich verankerten Gegenbewegung (Archila Neira 1995; Gutiérrez 1995; Herrera et al. 1994).

### 2.3 Die *Unión Patriótica (UP)*: Zwischen Guerilla und Paramilitärs<sup>7</sup>

Die *Unión Patriótica* (Patriotische Union) wurde von der *FARC*-Guerilla und der kommunistischen Partei im Jahr 1985 gegründet (Zamosc 1990: 344-345). Im Hinblick auf ihre Etablierung als dritte politische Kraft sind die Resultate eher ernüchternd. Zwar beteiligt sie sich in starkem Maße an politischen Koalitionen, so dass ihre Wahlpräsenz höher sein dürfte als es die direkt von ihr erlangten Bürgermeisterposten nahe legen (Hoskin 1991: 30). Als politische Kraft konsolidieren kann sie sich jedoch nur in den Agrarkolonisationsgebieten (Gaitán/Moreno 1992: 136-137; Santana Rodríguez 1994b: 116). Hier sind die *FARC* in hohem Maße präsent und die *UP* soll als politischer Akteur die Interessen der kleinbäuerlichen Agrarkolonisten vertreten. Ihre Wählerbasis ist territorial begrenzt und somit eher gering.

Der relativ geringe politische Erfolg der *UP* hat seine Ursache außerdem in der gegen sie gerichteten politischen Gewalt. Keine andere Gruppierung ist in dem Maße von politischen Morden betroffen wie diese Partei. Sie

<sup>6</sup> So stellen unabhängige Kandidaten den Bürgermeister in der Hauptstadt Bogotá, in den Hauptstädten der *departamentos* Cúcuta (Norte de Santander), Pasto (Nariño), Riohacha (La Guajira) und zum zweiten Mal nach 1992 in Barranquilla (Atlántico) sowie in Montería, Sogamoso, und La Dorada (Santana Rodríguez 1994: 112).

<sup>7</sup> Vgl. zum Folgenden v.a. Gaitán/Moreno (1992: 129-138).

wird vor allem durch die von Großgrundbesitzern und Drogenmafia errichteten paramilitärischen Gruppen ausgeübt, die in der *UP* einen Arm der Guerilla sehen (vgl. die entsprechenden Stellen in Misereor 1998). Bis 1994 sind mehr als 2.000 ihrer Mitglieder ermordet worden (Correa 1994: 17).<sup>8</sup> Anstatt zu einer friedlichen Konfliktaustragung beizutragen, bewirkt die Existenz der *UP* somit häufig eine zusätzliche Polarisierung der Auseinandersetzungen und eine Zunahme der politischen Gewalt. Diese stellt das größte Hindernis für die Konsolidierung dieser Partei als zivile politische Alternative dar.

#### **2.4 Die *AD/M-19*: die enttäuschte Hoffnung**

Die *Alianza Democrática Movimiento 19 de Abril* ist 1990 entstanden. Es handelt sich hier um die ehemalige Guerillaorganisation M-19, die sich 1990 vollständig demobilisiert, in das zivile Leben integriert und mit kleinen politischen Splittergruppen eine demokratische Allianz eingeht. Mit Konstituierung der *AD/M-19* besteht erstmals die Hoffnung einer nationalen Alternative zum Zweiparteiensystem. Der *AD/M-19* ist es jedoch nicht gelungen, sich eine kohärente innere Struktur zu geben und als politische Partei zu konsolidieren. Vielmehr ist sie durch interne Flügelkämpfe und caudillistische Formen der Wählermobilisierung gekennzeichnet (Sánchez 1993: 141). Sie degeneriert im Laufe der Entwicklung zur Bedeutungslosigkeit und verliert bei den Kongresswahlen 1994 sämtliche Sitze im Senat (Heieck 1994: 70). Die leichte Zunahme ihrer gewonnenen Bürgermeisterposten 1994 dürfte deshalb kein Ausdruck ihrer politischen Legitimität als Partei sein, sondern eher am persönlichen Charisma einiger Führer sowie einem häufig praktizierten „indoktrinären Populismus“ (Delgado 1993: 194) liegen.

### **3. Die Auswirkungen der institutionellen Reform auf den Klientelismus und die politische Gewalt**

Wie oben erwähnt, erhoffte man sich von den direkten Bürgermeisterwahlen eine Reinstitutionalisierung gesellschaftlicher Konflikte. Die gesellschaftlichen Probleme sollten wieder innerhalb der staatlichen Institutionen bearbeitet und gelöst werden, die durch klientelistische Patronage bewirkte Blindheit der politischen Institutionen gegenüber gesellschaftlichen Problemen und die politische Gewalt als Form der Konfliktlösung sollten zurückgedrängt werden. Von zentraler Bedeutung ist somit die Fähigkeit des Bürgermeisters und der lokalen Verwaltung,

---

<sup>8</sup> Unter den Opfern befinden sich neben Aktivisten eine Vielzahl von Bürgermeistern und Bürgermeisterkandidaten, Gemeinderäten, Abgeordneten, Senatoren und Präsidentschaftskandidaten.

gesellschaftliche Forderungen und Konflikte zu bearbeiten, und somit einen Anreiz zu deren Reinstitutionalisierung zu schaffen.

Unter diesem Gesichtspunkt stellen die mangelhaften finanziellen Ressourcen für die überwältigende Mehrheit der Bürgermeister das größte Hindernis bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dar (UDT 1995). Außerdem behindern teilweise chaotische gesetzliche Reglementierungen und sich überschneidende Kompetenzen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen die Effektivität und Effizienz der lokalen Politik (UDT 1995/ Salas 1990). Die politische Autonomie der lokalen Mandatsträger wird zudem häufig durch informelle Restriktionen, die sich aus einer klientelistisch vermacherten Beziehung zu übergeordneten Stellen ergeben, eingeschränkt (Rojas/Castillo 1991: 141-143; Rico 1990: 56-63). In Anbetracht der sehr heterogenen Erfahrungen lokaler Politik relativiert sich aber die Bedeutung dieser Faktoren. Ihre restriktive Wirkung kann von lokalen politischen Faktoren konterkariert, wenn auch nicht völlig neutralisiert werden. Hierzu zählen auf der einen Seite der Wille der lokalen Mandatsträger, den lokalen politischen Prozess durch eine stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure zu transformieren sowie die Fähigkeit dieser Akteure, sich den erweiterten Spielraum aktiv anzueignen und mitzugestalten. Im Folgenden wird dargestellt, welche unterschiedlichen Erfahrungen im Hinblick auf den politischen Prozess auf lokaler Ebene zu beobachten sind.

### 3.1 Fallbeispiel 1 – *Mesitas de El Colegio*: Beispiel für partizipative Demokratie?<sup>9</sup>

Die Kommune *Mesitas de El Colegio* in der Provinz *Cundinamarca* ist mit knapp 15.000 Einwohnern eine kleine Kommune. Die ökonomischen Aktivitäten konzentrieren sich auf die Landwirtschaft (Kaffee und Früchte), den Tourismus und die Energiegewinnung. Die ökonomische Basis ist in Bezug auf die kommunalen Finanzen schwach, nur 25% der laufenden Einnahmen werden durch Eigenmittel gebildet, den Rest bilden Transfers von übergeordneter Ebene. Mit der Bürgermeisterwahl gerät hier die politische Landschaft in Bewegung. Gegen die traditionellen Kräfte, die historisch die lokale Politik bestimmen, formiert sich ein Bündnis ziviler und progressiver Gruppen, denen es gelingt, sowohl 1988 als auch 1990 den Bürgermeister zu stellen. Es kommt zu einem Prozess partizipativer Planung, der die Erstellung eines breit diskutierten Entwicklungs- und Investitionsplanes unter aktiver Beteiligung der Betroffenen ermöglicht und Kommunikation zwischen Administration und Bevölkerung auf

<sup>9</sup> Vgl. Olano (1990). Ein ähnlicher Fall findet sich bei Dugas/Ocampo/Ruiz (1992: 141-143).

verschiedenen Ebenen herstellt. Als Resultat ergibt sich dabei sowohl eine Demokratisierung der lokalen staatlichen Institutionen, in denen die Beteiligung der Betroffenen und eine neue politische Kultur der staatlichen Funktionäre klientelistische Muster der Konfliktbearbeitung zurückdrängt, als auch eine Stärkung der Zivilgesellschaft.

Die spezifische Politik der zivilen Bürgermeister hat in diesem Fall auf die Zivilgesellschaft den Effekt, dass sich deren Gruppen erst durch die Möglichkeit einer aktiven Partizipation als kollektive Akteure konsolidieren und eine entsprechende Konfliktfähigkeit und politische Kultur erlangen, die sie als gesellschaftliche Rezeptoren der Partizipationsangebote auch längerfristig stärken. Die Entwicklung in *Mesitas de El Colegio* zeigt somit, dass die direkten Bürgermeisterwahlen durchaus zur Zurückdrängung klientelistisch geprägter politischer Prozesse und zur Förderung von Transparenz und Partizipation beigetragen haben. Eine von López durchgeführte quantitative Untersuchung in 104 Gemeinden (1991) sowie eine qualitative Studie der Weltbank in 16 Kommunen (Banco Mundial 1995) kommen zu ähnlich positiven Ergebnissen.

### 3.2 Fallbeispiel II – *Ubaté*: Die lähmende Kraft des Klientelismus<sup>10</sup>

Die Kommune Ubaté, ebenfalls in *Cundinamarca* gelegen, hat 22.000 Einwohner und ist ländlich geprägt. Sie verfügt aber durch kommerzielle Landwirtschaft und eine relativ gut funktionierende Verwaltung sowie öffentliche Einrichtungen und Dienste über gute sozioökonomische und administrative Rahmenbedingungen. Der gewählte Bürgermeister der Konservativen Partei kann diese positiven Rahmenbedingungen jedoch nicht in eine erfolgreiche Politik umsetzen. In struktureller Hinsicht wirken sich Klientelismus, Korruption und eine geringe Tradition von Bürgerbeteiligung negativ auf seine Administration aus. Zudem gelingt es dem Bürgermeister nicht, eine dauerhafte Kooperationsebene mit den übrigen politischen Kräften zu etablieren. So verliert er die Unterstützung des Gemeinderates und der lokalen politischen Klasse, hat nach dem gescheiterten Versuch, den Gouverneur abzusetzen, eine blockierte Beziehung zur departamentalen Ebene und kann sich aufgrund der unstrukturierten Zivilgesellschaft keine Legitimitätsbasis im direkten Kontakt mit der Bevölkerung schaffen. In diesem Fall werden die guten sozioökonomischen Rahmenbedingungen von negativen Faktoren

---

<sup>10</sup> Vgl. Dugas/Ocampo/Ruiz (1992: 143-147). Andere negative Beispiele finden sich in Velásquez (1991).



konterkariert und es tritt keine spürbare Verbesserung in den Lebensumständen der Bevölkerung ein.

Die in diesem Beispiel aufgezeigte Entleerung der direkten Bürgermeisterwahlen von ihrem Demokratisierungspotenzial zeigt auch eine Untersuchung von 228 Bürgermeistern der Konservativen Partei (Correa/Rinaudo 1990): Nicht die aktive Integration zivilgesellschaftlicher Akteure in den politischen Prozess und damit deren Partizipation bei Politikformulierung, sondern die kurzfristig orientierte Bedienung ihrer jeweiligen Klientel stehen im Mittelpunkt der politisch-administrativen Praxis.

Die administrativen und finanziellen Rahmenbedingungen der lokalen Politik haben eine untergeordnete Bedeutung, denn die Amtsführung dieser Bürgermeister orientiert sich nicht an den lokalen Problemen, sondern an den politischen Notwendigkeiten des Klientelismus.

### 3.3 Fallbeispiel III – *Armenia*: Technokratische Effizienz ohne Partizipation<sup>11</sup>

Armenia, die Hauptstadt der Provinz *Quindío*, ist mit über 200.000 Einwohnern mittelgroß und ein bedeutendes Handels- und Dienstleistungszentrum für das umliegende Kaffeeanbaugebiet. Die Versorgung mit öffentlichen Diensten, insbesondere der Trinkwasserversorgung und der Kanalisation, erreicht unter dem frei gewählten Bürgermeister eine höhere Effizienz und Effektivität. Der Anteil der Bevölkerung, der in den Genuss dieser Dienste kommt, weitet sich während seiner Amtszeit erheblich aus. Ermöglicht wird diese Entwicklung durch den technokratischen Impetus der Politikformulierung und -implementierung. Bei der Organisation der öffentlichen Verwaltung, der Auswahl des Verwaltungspersonals und der konkreten Bereitstellung der öffentlichen Dienste gelingt es dem Bürgermeister, sich über die Dispute und klientelistischen Ansprüche der traditionellen Parteien zu stellen. Die Bereitstellung der öffentlichen Dienste folgt somit nicht mehr einer politischen Logik, die eine spezielle (Wahl-) Klientel bevorzugt und somit diese Dienste auf eine bestimmte politische Gruppe beschränkt, sondern der öffentliche Charakter der staatlichen Leistungen setzt sich verstärkt durch. Dieser technokratische Charakter der Politik hat aber zur Folge, dass der Bürgermeister die politische Entscheidungsmacht in seiner Person konzentriert. Die betroffene Bevölkerung wird nicht in den Entscheidungsprozess miteinbezogen und ist aufgrund eines geringen Organisationsgrades auch nicht in der Lage, eine solche Beteiligung von unten zu erzwingen. Die Bürgerproteste richten sich vielmehr in individualisierter Form über informelle Kanäle direkt an die entsprechenden staatlichen Stellen.

<sup>11</sup> Vgl. Velásquez et al. (1994).

Ohne eine organisierte und konfliktfähige gesellschaftliche Basis ist hier die Formulierung von Politikinhalten ein „von oben“ kontrollierter Prozess. Der Bürgermeister „bestimmt die Spielregeln aufgrund technischer und politischer Kriterien“ (Velasquez et al. 1994: 275). Im Fall von Armenia hat die Direktwahl des lokalen Bürgermeisters zu einer besseren Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen geführt. Die Zurückdrängung klientelistischer Praktiken ist hier aber das Ergebnis der Autorität des Bürgermeisters und nicht einer Interaktion zwischen diesem und organisierten zivilgesellschaftlichen Gruppen. Somit steht und fällt die Dauerhaftigkeit dieser Erfolge letztendlich mit dessen Person.

### 3.4 Fallbeispiel IV – *San José del Guaviare*: Politische Gewalt als Grenze der lokalen Politik

Die Welle der Gewalt in Kolumbien ist auch an der Politik auf lokaler Ebene nicht vorübergegangen.

**Tabelle 3: Lokalpolitiker als Gewaltopfer 1988-1991**

	Liberalen	Konservative	Unión Patriótica	Andere	Summe
1988	43	5	18	0	66
1989	9	5	11	11	36
1990	10	5	11	11	37
1991	7	4	7	10	28
<b>Summe</b>	<b>69</b>	<b>19</b>	<b>47</b>	<b>32</b>	<b>167</b>

Quelle: Gaitán/Moreno (1992: 80-81) <sup>12</sup>

Die in der obigen Tabelle 3 aufgeführten Zahlen deuten bereits an, dass eines der größten Hindernisse zur Umsetzung der Gemeindereform die kritische Sicherheitslage auf kommunaler Ebene ist. So kann wegen fehlender ziviler Autorität 1988 in 100 Kommunen nicht gewählt werden, 1990 in zwei, 1992 in einer und 1994 in neun. Die verschiedenen Guerillagruppen sind 1991 in insgesamt 437 Kommunen aktiv und diese starke Präsenz der Guerilla führt dazu, dass 1994 die Bürgermeisterkandidaten in 160 Wahlkreisen deren Zustimmung für ihre Kandidatur einholen müssen. Daneben existieren landesweit 130 verschiedene paramilitärische „Selbstverteidigungsgruppen“, die in 80 Kommunen aktiv sind. 1994 befinden sich 60% aller lokalen Wahlkreise in sogenannten „Konflikt-

<sup>12</sup> Die Daten beziehen sich auf gewählte Bürgermeister, Bürgermeisterkandidaten, Gemeinderäte und Gemeinderatskandidaten. Es zeigt sich, dass von der politischen Gewalt somit alle politischen Gruppen betroffen sind. In globaler Perspektive dürfte jedoch die U/P am meisten unter dieser politischen Gewalt leiden.

zonen", also in Gebieten, in denen es zu bewaffneten Auseinandersetzungen kommt.<sup>13</sup>

*San José del Guaviare* ist die Hauptstadt des *departamento* Guaviare im östlichen Tiefland des kolumbianischen Territoriums.<sup>14</sup> Es handelt sich um ein Gebiet starker Agrarkolonisation, die mit dem Drogenboom erheblich zugenommen hat. Die Stadt hat heute über 60.000 Einwohner und ihre ökonomische Basis ist durch Anbau, Weiterverarbeitung und Handel mit Koka geprägt. Weite Teile des östlichen Tieflandes stehen unter der militärischen Kontrolle der *FARC*-Guerilla und die *UP* ist politisch stark präsent.<sup>15</sup> Die gewalttätigen Konflikte zwischen Guerilla und Großgrundbesitzern werden hier durch die Etablierung der Drogenmafia verstärkt. Die Direktwahl der Bürgermeister beinhaltet für die Agrarkolonisten die Möglichkeit, sich in politische Subjekte zu verwandeln und ihre Interessen auf ziviler politischer Ebene zu vertreten. Aber hier werden die zivilen politischen Akteure in den gewalttätigen Konflikten aufgerieben. 1988 werden zahlreiche Führer der *UP* und einer ihrer Bürgermeister Opfer der politischen Gewalt (Santana Rodríguez 1988: 48).

Der Grund, warum in dem hier beschriebenen Fall die Direktwahl des Bürgermeisters nicht zu einer Befriedung der Situation und Austragung der Konflikte auf ziviler politischer Ebene führt, sondern die Bürgermeisterwahl zu einer *zusätzlichen* Arena der gewalttätigen Auseinandersetzungen wird, hat mit den spezifischen sozioökonomischen Bedingungen dieses und ähnlicher Gebiete zu tun. Die hier auftretenden Interessengegensätze haben den Charakter von Nullsummenspielen (Molano 1989). Der Agrarkolonist rodet das Land und setzt es in Wert, wird aber schließlich von den lokal dominierenden Gruppen (Großgrundbesitzer, Geldverleiher, Zwischenhändler) oder der vordringenden Agroindustrie durch ökonomische und/oder außerökonomische Mittel zur Veräußerung seines Besitzes gezwungen. Er rodet eine neue Parzelle und der Prozess beginnt von neuem. Die einzige legale Möglichkeit des Kolonisten sich aus dieser Lage zu befreien, wäre die Förderung seiner wirtschaftlichen Unabhängigkeit, die Stärkung seiner ökonomischen Kraft durch staatliche Hilfe oder eben die Unterstützung durch den lokalen Bürgermeister.<sup>16</sup> Diese Interessen des Kolonisten an einer Erhöhung seiner ökonomischen Eigenständigkeit stehen jedoch im diametralen Gegensatz zu den Interessen

<sup>13</sup> Zu den genannten Zahlen vgl. Gaitán/Moreno (1992: 85); Herrera et al. (1994: 7); Revéiz (1995: 53).

<sup>14</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf Molano (1988).

<sup>15</sup> Zum historischen Prozess der Kolonisation durch die kommunistische Guerilla vgl. Pizarro (1991: 187-202).

<sup>16</sup> Ich sage hier legale Möglichkeit, weil andere Möglichkeiten, z.B. die Unterstützung der Guerilla, offensichtlich illegal sind. Mangels Alternativen sind sie jedoch die am häufigsten genutzten.

der lokalen Machteliten: Auf der ökonomischen Ebene, weil diesen damit die Möglichkeit verwehrt würde, sich das Land des Kolonisten anzueignen und somit ihren eigenen Reichtum zu vermehren, und auf der politischen Ebene, weil sie mit der ökonomischen auch die politische Kontrolle über den Kolonisten verlören. Wäre der Kolonist ökonomisch unabhängiger, ließe er sich nicht mehr in einen autoritären Klientelismus integrieren und die Stellung der lokalen Elite gegenüber der regionalen und nationalen politischen Ebene würde geschwächt. Diese grundsätzlichen Interessengegensätze werden durch den Anbau und die Verarbeitung von Koka und die hiermit verbundenen Gewinne zusätzlich verschärft. In dieser Situation ist der frei gewählte Bürgermeister nicht Teil der Lösung, sondern für bestimmte Gruppen Teil des Problems. In diesem Kontext ist die Wahl der Bürgermeister eine zusätzliche Arena der gewalttätigen Konflikte, sie wirkt gewaltverstärkend.

#### 4.       Fazit

Die Auswirkungen der Direktwahl der Bürgermeister auf die politische Demokratie in Kolumbien sind bisher eher ernüchternd. Im Hinblick auf die Wahlbeteiligung zeichnet sich eine ähnlich starke Delegitimierung dieser institutionellen Form der politischen Partizipation ab wie für die Wahlen auf nationaler Ebene. Auch das Aufkommen dritter politischer Kräfte ist bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Zwar ist die Parteienlandschaft auf kommunaler Ebene erheblich in Bewegung geraten und die traditionellen Parteien sehen sich einer zunehmenden Konkurrenz ausgesetzt. Den alternativen Kräften fehlt es aber bisher an struktureller gesellschaftlicher Verankerung und damit an politischer Kontinuität.

Im Hinblick auf die Zurückdrängung klientelistischer Formen der politischen Interessenvertretung lassen sich teilweise erhebliche Erfolge verzeichnen. Diese hängen vor allem von lokalen politischen Faktoren ab, nämlich der Bereitschaft der lokalen Mandatsträger, der zivilgesellschaftlichen Beteiligung am politischen Prozess mehr Platz einzuräumen, wie von der Fähigkeit der zivilgesellschaftlichen Akteure, sich diesen Raum anzueignen.

Als zentrale Hindernisse für die Konsolidierung und Ausweitung dieser positiven Tendenzen dürfte jedoch die politische Gewalt und die mangelnde Rechtssicherheit gelten, die dazu führen, dass sich die lokale Ebene in eine zusätzliche Arena der gewalttätigen Konfliktaustragung verwandelt hat. Eine institutionelle Reform wie die hier untersuchte ist somit im spezifisch kolumbianischen Kontext eines fragmentierten staatlichen Gewaltmonopols in ihren Auswirkungen äußerst begrenzt.

## Literatur

- Archila Neira, M. (1995), Tendencias recientes de los movimientos sociales, in: Leal Buitrago, Francisco (Hrsg.), *En busca de la estabilidad perdida*, Bogotá, 251-301.
- Banco Mundial (1995), La capacidad de los gobiernos locales, in: *Planeación y Desarrollo*, Nr. 2, Bd. XXVI, Mai, 131-181.
- Cifuentes, A. et al., (1994), *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, Bogotá.
- Correa, M. E./Rinaudo, U. (1990), La gestión municipal a la luz de la descentralización. Aspectos políticos, Bogotá.
- Correa, N. R., (1994), Descentralización y orden público, in: Cifuentes, A. et al. (Hrsg.), *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, Bogotá, 9-61.
- Delgado, O. (1993), Dominación, modernización y democracia en Colombia, in: Delgado, O. et al. (Hrsg.), *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Bogotá, 159-245.
- Delgado, O. et al. (Hrsg.) (1993), *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Bogotá.
- Dugas, J./Ocampo, A./Ruíz, G. (1992), La reforma descentralista en diez municipios. Un estudio empírico y una explicación teórica, in: Dugas, J. et al. (Hrsg.), *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*, Bogotá, 85-148.
- Gaitán, P. (1988), La elección popular de alcaldes. Un desafío para la democracia, in: *Análisis Político*, Nr. 3, Abril, Bogotá, 94-102.
- Gaitán, P./Moreno, C. (1992), Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia, Bogotá.
- Gilhodes, P. (1993), Sistema de partidos y partidos políticos en Colombia, in: Delgado et al., *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Bogotá, 69-114.
- Gutiérrez, F. (1995), Tendencias de cambio en el sistema de partidos. El caso de Bogotá, in: *Análisis Político*, Nr. 24, Enero – Abril, 73-82.
- Heieck, S. (1994), Kolumbiens Rückkehr zum Zweiparteiensystem, in: *KAS Auslandsinformationen*, Nr. 8, Bonn, 63-91.
- Herrera, L. et al. (1994), Democracia participativa y poder local: Realidad concreta o quimera constitucional?, in: *Cien Días*, Nr. 27, Bd. 6, August – November, 4-7.
- Hoskin, G. (1991), La democracia colombiana: Reforma política, elecciones y violencia, in: Cardona, D. (Hrsg.), *Crisis y transición democrática en los países andinos*, Bogotá, 25-36.
- Kure, I. (1995), Descentralización. Retos para su consolidación, in: *Planeación y Desarrollo*, Nr. 2, Bd. XXVI, Mai, 89-129.
- Lopez, A. (1991), Análisis de la encuesta 'elección popular de alcaldes' elaborada por el Centro Nacional de Consultoría, in: Gaitán, P. et al. (Hrsg.), *Comunidad, alcaldes y recursos fiscales*, Bogotá, 44-86.
- Misereor (1998), *Gegen das Vergessen – Zeugnisse von Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien: Misereor-Dialog-Band 14*, Aachen.
- Ochoa, D./Restrepo, D. (1994), El Estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria, in: Cifuentes, A. et al. (Hrsg.), *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, Bogotá, 127-171.
- Olano, M. (1990), Democracia y eficiencia: retos para la gestión municipal. El caso de Mesitas de El Colegio, in: *Revista Foro*, Nr. 13, Oktober, 70-80.
- Pizarro Leongómez, E. (1991), Las FARC 1949 – 1966. De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha, Bogotá.
- Planeación y Desarrollo, (1995), ¿Como va la descentralización?, Nr. 2, Bd. XXVI, Mai, Bogotá.

- Ramírez, W. (1988), Estado, violencia y democracia en Colombia, in: Camacho, N. (Hrsg.), Colombia: Democracia y sociedad, Bogotá, 353-374.
- Revez, E. (1995), La gobernabilidad económica y política antes y después de la apertura y de la promulgación de la Constitución de 1991, Documentos de trabajo, Bd. 1, Nr. 2 (Juli), Bogotá.
- Rico, E. (1990): Comportamiento electoral de los grupos políticos no tradicionales en la elección popular de alcaldes en el Valle del Cauca 1988 y 1990, Tesis de Grado, Uniandes, Bogotá.
- Rojas, J. M./Castillo, L. C. (1991), Poder local y recomposición campesina, Cali.
- Salas, S. (1990), Los expertos opinan, in: Estado Moderno, Nr. 1, Bd. 1, September, 52-59.
- Sánchez, R. (1993), Democracia y política en Colombia, in: Delgado, O. et al. (Hrsg.), Modernidad, democracia y partidos políticos, Bogotá, 115-158.
- Sánchez, R./Murillo, G. (1993), Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia, in: Murillo, G. (Hrsg.): Hacia la consolidación democrática andina: transición o desestabilización, Bogotá, 85-150.
- Santana Rodríguez, P. (1988), Los movimientos cívicos: El nuevo fenómeno electoral, in: Revista Foro, Nr. 6, 47-61.
- Santana Rodríguez, P. (1994), Descentralización y democracia en Colombia, Puerto Rico.
- Santana Rodríguez, P. (1994a), Gobiernos locales, descentralización y democracia en Colombia, in: Relley, C. (Hrsg.), Nuevas políticas urbanas. Los ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana, Virginia, 191-209.
- Santana Rodríguez, P. (1994b), Elecciones locales de 1994. Tercería cívica en las alcaldías, in: Revista Foro, Nr. 25, Dezember, Bogotá, 105-116.
- UDT (Unidad de Desarrollo Territorial) (1995), Alcaldes y descentralización. Reporte sobre encuesta, in: Planeación y Desarrollo, Nr. 2, Bd. XXVI, Mai, 55-88.
- Velásquez, F. E. et al. (1994), Gestión local de servicios públicos en Colombia. Agua potable, alcantarillado y basura. Los casos de Armenia y Santander de Quilichao, in: Rodríguez, A./Velásquez, F. E. (Hrsg.), Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Santiago de Chile, 271-299.
- Velásquez, F. E. (1991), La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: Los casos de Cartagena y Santander, in: Carrión, P. et al. (Hrsg.), Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Santiago de Chile, 113-137.
- Zamosc, L. (1990), El campesino y las perspectivas para la democracia rural, in: Leal Buitrago, F./Zamosc, L. (Hrsg.), Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80, Bogotá, 311-379.